

# POLÍTICAS DE RENOVACIÓN, REHABILITACIÓN Y DESARROLLO URBANO EN BUENOS AIRES. Una revisión crítica

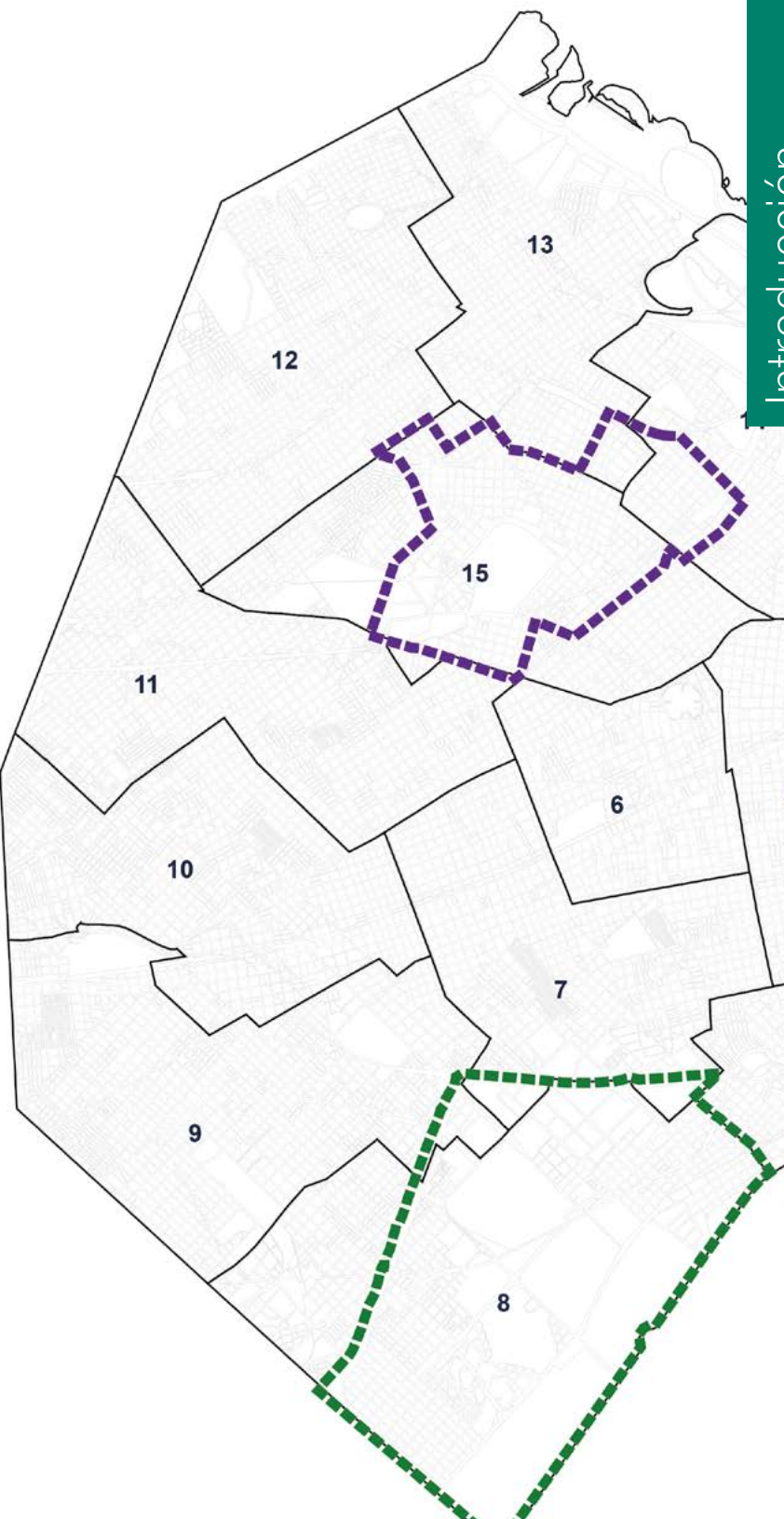
# 8

Iliana Mignaqui-Serrano<sup>1</sup>  
Pablo Ciccolella-del-Vescovo<sup>2</sup>  
Universidad de Buenos Aires



Renovación antiguo Puerto Madero–Sector Este.

Iliana Mignaqui-Serrano, Pablo Ciccolella-del-Vescovo.



Las estrategias de renovación y rehabilitación urbanas llevadas adelante en buena parte de las ciudades latinoamericanas desde la década de los 60 (siglo XX), a través de la construcción de conjuntos habitacionales, recuperación de áreas centrales o de áreas con obsolescencia funcional (ferroviarias, portuarias, industriales), constituyen un ejemplo de *modernismos sin modernización* (Berman, 1988) que ha puesto en evidencia la falta de compromiso de arquitectos, urbanistas y responsables de gobiernos locales con una realidad concreta: el crecimiento de la urbanización informal y el déficit creciente de acceso al suelo y la vivienda.

En materia de planificación urbana, más allá de las adscripciones temporarias a la *planificación estratégica* y el *marketing urbano*, el *zoning* ha sido el instrumento ordenador del espacio urbano más importante, invisibilizando no solo el crecimiento del hábitat precario sino también la dinámica de valorización selectiva del espacio urbano a través de la lógica inmobiliaria. Revisar el camino que han recorrido los diferentes paradigmas urbanísticos (Choay, 1965; Monclus, 2008), sus interpretaciones y aplicaciones en el contexto latinoamericano, puede aportar nuevas pistas para comprender y explicar las especificidades del proceso de urbanización de nuestras ciudades y de qué manera se han interpretado y aplicado estas estrategias, conocidas en el discurso urbanístico internacional como parte de las intervenciones “R”<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Se incluyen aquí las acciones de “reciclaje, recuperación, rehabilitación, revitalización, reordenamiento, renovación, revitalización y regeneración”.

o “RRR”, cuando aluden a recuperación, rehabilitación y redesarrollo.

El presente trabajo pretende, por un lado, revisar desde una perspectiva latinoamericana los conceptos de *renovación, rehabilitación y redesarrollo urbano* que posibilitaron la concreción de algunos proyectos emblemáticos y, por otro, explorar sus potencialidades para promover procesos de inclusión social, integración funcional y puesta en valor del patrimonio construido. Para el caso de Buenos Aires se constata la ausencia de políticas explícitas en materia de renovación, rehabilitación y redesarrollo urbano, y la carencia o ambigüedad de los instrumentos urbanísticos vigentes para orientarlas y regularlas; también su disociación de las políticas fundiarias y de vivienda y de las reglamentaciones de puesta en valor del patrimonio construido.

Partimos del supuesto que las estrategias de renovación, rehabilitación y redesarrollo urbano, ya sea como políticas urbanísticas y económico-territoriales explícitas o no, según su sesgo (orientadas a la recuperación física, social y/o económica de un área), pueden contribuir a la valorización colectiva del patrimonio edilicio y cultural urbano, a la consolidación de identidades barriales y la inclusión social, o bien, incentivar procesos de valorización selectivos bajo la lógica del mercado, promoviendo dinámicas de expulsión y exclusión social.

## Consideraciones teóricas

En América Latina, los procesos de transformación urbana llevados adelante desde fines del siglo

XIX hasta mediados del siglo XX han estado vinculados a las concepciones de modernidad de las élites gobernantes y la influencia ejercida por ellas<sup>4</sup> en la construcción de las ciudades (García Canclini, 1990).

Si bien ha habido similitudes, deben precisarse las diferencias y especificidades en cada una de las ciudades latinoamericanas bajo estudio. En ciudades como Bogotá (Pérez Fernández, 2016) o México (Barros, 1997), las estrategias de Renovación Urbana (RU) llevadas adelante en el siglo XX<sup>5</sup>, se asocian a la demolición y sustitución de tejidos urbanos considerados obsoletos y a desplazamiento de población pobre de las áreas centrales.

En el caso de Buenos Aires, estas estrategias estuvieron ligadas a la construcción de infraestructuras, vialidades y conjuntos habitacionales para dar respuesta a la demanda creciente de vivienda o a la modernización del área central para la localización de oficinas y sedes de gobierno, sin procesos de expulsión masivos como los descriptos para estas dos ciudades<sup>6</sup>. La ausencia de un casco histórico patrimonial<sup>7</sup> de relevancia, si se lo compara con el de México, Lima o Quito (Carrión, 2005), con

4 Parte de estas élites son los arquitectos y urbanistas locales con posibilidades de viajar y estudiar en Europa o Estados Unidos de Norteamérica. Ellos han jugado un papel fundamental en la interpretación, adaptación y aplicación de estas ideas que orientaron las transformaciones urbanas llevadas adelante en el siglo XX.

5 Resulta difícil una periodización común de las distintas fases y enfoques de estas estrategias, no obstante, la mayoría de los casos estudiados se sitúan desde mediados del siglo XX y/o hasta la mitad de los años 70.

6 Referencias sobre estos proyectos urbanos, concretados o no, pueden consultarse en <http://www.modernabuenosaires.org/proyectosurbanos>

7 El casco histórico se circunscribe al barrio de San Telmo, reconocido en la normativa urbanística de la ciudad en el año 1977 como Distrito de urbanización especial (U) y se diferencia del área central histórica de Buenos Aires.

población originaria o mestiza residiendo en él, una centralidad histórica reafirmada durante décadas por el dinamismo y permanencia de las actividades gubernamentales, financieras, comerciales y aún residenciales (Ciccolella y Mignaqui, 2009), marcan profundas diferencias a la hora de analizar y evaluar los procesos de transformación edilicia y la movilidad social asociados a las estrategias de conservación del patrimonio edilicio como de renovación urbana.

La RU como estrategia urbanística incluye un componente de transformación física pero también social, con el objetivo de promover el resurgimiento del comercio y los servicios, valorizando así el suelo y las propiedades allí localizadas.

Las estrategias de RU implementadas en América Latina se han apoyado en ideas y experiencias provenientes de países cuyos contextos históricos, económicos y culturales son diferentes; ya sea las del *urban renewal*<sup>8</sup>, las de reconstrucción y renovación urbana de las ciudades europeas destruidas luego de la Segunda Guerra Mundial (Roca Caldera, 1995) o las promovidas por el movimiento moderno, en particular, los proyectos urbanísticos propuestos para América Latina por Le Corbusier. La influencia ejercida por este urbanista, para el caso de Buenos Aires, ha sido decisiva.

8 En el contexto norteamericano del siglo XX, el urban renewal fue introducido en 1949 por el Housing Act, y puesto en marcha en 1954. Los impactos generados por estas acciones, en particular el desplazamiento de la población pobre de las áreas centrales y la desestructuración de los barrios, fueron fuertemente criticados por Jane Jacobs en su libro *The Death and Life of Great American Cities* (1961). Para el caso de las ciudades europeas, la renovación urbana del siglo XX está vinculada a los procesos de reconstrucción luego de la guerra mundial y a la construcción de nuevas viviendas.



Figura 1. Torres corporativas “Catalinas Norte”.

Fuente: Iliana Mignaqui-Serrano.

La estrategia de renovación urbana pensada por Le Corbusier para Buenos Aires y plasmada en El Plan de Buenos Aires 1940<sup>9</sup>, en el que participaron los arquitectos argentinos Jorge Ferrari Hardoy y Juan Kurchan (Liernur, 2008) instaló un conjunto de proyectos para la ciudad que guiaron durante décadas los sucesivos planes y proyectos de renovación urbana. La imagen de la “ciudad de los negocios” (“*cité des affaires*”) fue tal vez la más poderosa, recién alcanzada, en parte, en la década de los 90 del siglo pasado con la culminación del proyecto “Catalinas Norte” y la puesta en marcha de la recuperación y renovación del área del antiguo Puerto Madero.

La profusa bibliografía publicada desde los 80 en adelante sobre los distintos procesos de transformación urbana definidos por conceptos como renovación urbana, redesarrollo y gentrificación requieren un esclarecimiento y posicionamiento.

Compartimos con Díaz Parra que estos conceptos son diferentes pero no excluyentes y, por eso,

9 Fue publicado parcialmente en la *Revista La Arquitectura de Hoy*, (4), en abril de 1947.

se torna necesario identificar sus componentes y especificidades<sup>10</sup> en cada caso y contexto de actuación. Este autor se refiere a la renovación urbana como una transformación y mejora del medio urbano por medio de la reparación de edificaciones, dotaciones e infraestructuras; no obstante, reconoce que, instrumentalizada en favor de los intereses inmobiliarios o del sector turístico, puede ser causa de gentrificación al mismo tiempo que una de sus consecuencias (Díaz, 2013).

La segregación socioespacial, implícita en los procesos de gentrificación, independientemente de quien sea el sujeto gentrificador (Ley, 1983) está asociada a la capacidad económica de un grupo social para elegir dónde y en qué condiciones vivir en la ciudad y este es uno de los rasgos distintivos de la ciudad capitalista (Harvey, 1977).

En los casos donde se promueve el redesarrollo de antiguas áreas industriales sustituyéndolas por otro tipo de industria (“industrias creativas” por ejemplo) tampoco puede hablarse de proceso de gentrificación, aunque sí puede ser impulsor de estos procesos como resultado de la ausencia de regulación del mercado inmobiliario a través de medidas como la captación de plusvalías urbanas o definición de Planes de sector donde se prevean alternativas para la población de menores recursos.

10 Díaz Parra (2013) distingue estos conceptos de la gentrificación, definida inicialmente por Smith (1982) como “el proceso por el cual vecindarios de clase obrera son rehabilitados por clases medias, propietarios y profesionales de la construcción. Hago una distinción teórica entre gentrificación y redesarrollo. Redesarrollo implica no la rehabilitación de estructuras viejas sino la construcción de nueva edificación sobre suelos que habían sido desarrollados previamente” (s.p). Este autor también se refiere a la flexibilización del concepto de gentrificación hecha por Smith en posteriores publicaciones.

No es objeto de este trabajo ahondar más en el origen y transformación del concepto gentrificación (Glass, 1964; Smith, 1982)<sup>11</sup> y su relación con la segregación y conformación de enclaves y ghettos desde una perspectiva sociocultural. Por ello, nos apoyaremos en la vasta bibliografía producida en Latinoamérica e Iberoamérica (Delgadillo, Díaz y Salinas, 2016; Díaz, 2013; Salinas, 2011; Leal, 2007) que ha profundizado el debate sobre los procesos de transformación urbana y de movilidad socioespacial, avanzando en los estudios de caso en sus respectivos contextos.

Acordamos con Janoschka, Sequera, Salinas (2014) que los procesos denominados de gentrificación en América Latina difieren sustancialmente de los procesos observados en el mundo anglosajón, ya sea por las características del supuesto sujeto gentrificador, por la escala territorial de las áreas sujetas a transformación, por el tipo y magnitud de los conflictos sociales que se generan o por si hay o no desplazamientos (Sabatini, Robles y Vásquez, 2016), entre otros aspectos.

Como afirma Checa-Artasu (2016), “la gentrificación debe ser entendida desde una doble perspectiva: una teórica, vinculada a la transformación de áreas calificadas como ‘degradadas’ e inducción o no de desplazamientos de población; y otra vinculada a la gestión y la movilidad del capital” (s.p.). Esta última perspectiva, supone la acción y gestión conjunta de agentes públicos y privados con

11 Desde su difusión, se han hecho esfuerzos por traducir al castellano este concepto, entendiéndolo como elitización (García Herrera, 2001) o aburguesamiento (Duque Calvache, 2010) sin llegar a consensos.



el objetivo de maximizar la rentabilidad del capital a través de procesos de regeneración forzados, es decir, de reemplazo de una población más pobre por otra de mayor nivel socioeconómico y con capacidad económica de absorber los aumentos inmobiliarios y de servicios producidos.

En este trabajo por Renovación Urbana (RU) nos referiremos a las estrategias urbanísticas y económico-territoriales formuladas y/o puestas en marcha a través de Planes de sector, Programas y Proyectos que incluyen acciones normativas (cambio de indicadores urbanísticos, reparcelamientos, loteos, entre otras) y/o físicas (demoliciones, nuevas construcciones, parquizaciones, obras públicas), con desplazamiento o no de población, orientadas a localizar o promover nuevas funciones urbanas en el marco de un Plan urbano. Como se verá más adelante, a diferencia de lo que ha sucedido en ciudades europeas y latinoamericanas cuyos ejemplos han sido suficientemente documentados por la bibliografía sobre el tema, el caso de Buenos Aires no está vinculado solo al área central.

Por rehabilitación urbana nos referiremos a las estrategias de intervención urbanística y de desarrollo económico-territorial promovidas desde el sector público, apoyadas en un enfoque pluridisciplinario y de gestión integral del hábitat, con el objeto de recuperar edificios, áreas o sectores urbanos consolidados (centrales o periféricos), afectados por condiciones de degradación física, ambiental, sociohabitacional, socioeconómica, inseguridad, conflictividad social, entre otras, que deterioran la

calidad de vida de los habitantes, la integración socio-territorial y el desarrollo urbano.

Por redesarrollo entendemos al conjunto de procesos de transformación urbana llevados adelante por agentes públicos o privados con el objetivo de revitalizar áreas urbanas con obsolescencia funcional (cambios de usos de suelo) y deterioro sociohabitacional a partir de la valorización de un tejido socioproductivo local preexistente o potencial según estudios de demanda inmobiliaria.

Este breve estado de la cuestión pone de manifiesto el interés suscitado por estas estrategias (RRR), pero también hace necesario dar cuenta de las diferencias y especificidades en cuanto al marco jurídico y administrativo que las ponen en marcha, sus objetivos subyacentes y si se impulsan o no procesos de expulsión social, si valorizan el patrimonio cultural o lo convierten en un nuevo objeto de consumo.

En el marco de las transformaciones urbanas mencionados para América Latina en las últimas décadas, no pueden dejar de señalarse los procesos de movilidad social resultado de políticas neo-desarrollistas (Ferreira, Messina, Rigolini et al., 2013). En ciudades como Sao Paulo, Rio de Janeiro o Buenos Aires, por solo citar algunos ejemplos, esta movilidad social no necesariamente debe asociarse al surgimiento de un nuevo sujeto gentrificador.

Para el caso de Buenos Aires, y como analizaremos más adelante, las transformaciones urbanas vinculadas a procesos de renovación, rehabilitación

y redesarrollo urbano, no se han dado únicamente en el área central sino también en áreas alejadas del centro histórico, sujetas a procesos de obsolescencia funcional, deterioro sociohabitacional, deterioro ambiental y/o áreas vacantes. Dichas transformaciones tampoco han generado desplazamientos forzosos o inmediatos en todos los casos, pero sí han producido impactos sobre la dinámica inmobiliaria y un aumento progresivo de los precios del suelo y las propiedades, sin ninguna regulación por parte del Gobierno de la ciudad a través de las políticas urbanísticas y fiscales.

### Las estrategias de renovación, rehabilitación y redesarrollo urbano en el contexto de la globalización

Desde mediados de los años 80 y durante los 90, la RU se asocia a la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio construido (Bourdin, 1984) y a procesos de redesarrollo urbano, incluyendo estas últimas acciones de tipo económica para promover o atraer inversiones y determinadas actividades a la ciudad; también a procesos de gentrificación (Marcuse, 1985, 1998; Zukin, 1989; Smith, 1996), que, en sus distintas acepciones, están ligados a la revalorización del suelo urbano.

En el marco de la reestructuración económica mundial y bajo el enfoque de la planificación estratégica y el *marketing urbano*, las estrategias de RRR se focalizan en áreas portuarias, ferroviarias, industriales o militares desactivadas de sus usos originales. Pero estas áreas identificadas por los gobiernos locales

como áreas a recalificar también fueron el foco de atracción para el capital corporativo. La circulación de capital financiero mundializado va a alimentar un mercado de bienes raíces global (Sassen, 1991) que encontrará en las grandes metrópolis un nuevo lugar de realización.

Bajo las consignas de creación de espacio público, puesta en valor del patrimonio edilicio o el redesarrollo de *terrains vagues* (Solá-Morales, 2001) se incorporaron a la agenda de las políticas urbanas. En este período, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas los planes urbanos a largo plazo pierden protagonismo frente al “urbanismo operacional” y el “proyecto urbano”, priorizándose la construcción de la ciudad por partes o fragmentos (“urbanismo fragmentario”), que resultan más rentables y atractivos para el capital inmobiliario local o global.

A través de grandes proyectos urbanos (o megaproyectos) y de estrategias de renovación y rehabilitación urbana a gran escala, se producen profundas transformaciones en la estructura de la centralidad metropolitana, generando cambios en la rentabilidad de los usos del suelo, en las funciones y estructura física de las áreas centrales estratégicas y en los procedimientos de gestión pública.

Las sucesivas crisis del capitalismo fueron reorientando y acotando algunas de estas estrategias, pero han vuelto a la escena en el siglo XXI con otros argumentos. Estas crisis financieras locales y mundiales son parte constitutiva de estos procesos de “destrucción creativa” (Theodore et al., 2007). La

revalorización de la centralidad histórica y de determinados fragmentos urbanos de las metrópolis (Carrión, 2005) producen una jerarquización y estratificación de la ciudad (Arantes, 1998), alimentada por el capital corporativo a través de nuevos productos inmobiliarios dirigidos a los sectores socioeconómicos de más alto poder adquisitivo y las nuevas élites urbanas (Sassen, 1991). La convergencia entre las políticas públicas y los intereses corporativos parecen marcar y caracterizar definitivamente esta etapa del capitalismo.

Otro rasgo de estas transformaciones en América Latina que agudizaron las desigualdades históricas resultado de la desarticulación entre los procesos de industrialización y de urbanización. El suelo urbanizado y bien localizado sigue siendo objeto de disputa tanto de los sectores populares, que buscan “centralidad” para reducir costos de movilidad y mejorar el acceso al empleo (formal e informal), como del capital inmobiliario y financiero local y global en busca de “áreas de oportunidad” para sus negocios.

Argentina no escapó a estos procesos. Desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado hasta el año 2001, los gobiernos adoptaron buena parte del recetario impuesto por el Consenso de Washington, promoviendo cambios estructurales en el Estado, desregulando sus economías y adoptando un conjunto de políticas urbanas que tuvieron al capital inmobiliario y financiero como principal protagonista en la reconfiguración del territorio.

Las empresas de real estate globales que llegaron al país durante los años noventa, en algunos casos asociadas con capitales inmobiliarios y financieros locales, promovieron un proceso de modernización orientado preferentemente al mercado de oficinas, hotelería internacional y servicios (Mignaqui, 1997; Ciccolella y Mignaqui, 2002).

El papel desempeñado por el Estado en los procesos de renovación y rehabilitación urbana ha sido y es determinante, pues no solo asume los costos de infraestructura y obras públicas a fin de generar las condiciones de rentabilidad de estos grandes proyectos y operaciones urbanas, sino que además debe afrontar y dirimir los conflictos y demandas sociales derivados de los mismos; la acción del Estado en materia de planificación urbana, explícita o no, determina las condiciones y sesgo del futuro desarrollo territorial de una ciudad; al promover o desalentar determinadas estrategias y proyectos urbanísticos, delimita los espacios de segregación socioterritorial y define qué actores estarán incluidos y excluidos del acceso a la ciudad.

## Las estrategias de renovación y rehabilitación urbana en Buenos Aires 1996-2016

### Marco jurídico-administrativo

En materia urbanística y de planificación urbana, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se rige por lo establecido en su Constitución aprobada en el año 1996 y sus instrumentos urbanísticos



son: el Plan Estratégico (PE)<sup>12</sup>, el Plan Urbano Ambiental (PUA)<sup>13</sup> y el Código de Planeamiento Urbano (CPU)<sup>14</sup>.

El CPU, técnicamente un Plan de Ocupación del Suelo (el mapa del “zoning”<sup>15</sup> de la ciudad) es el instrumento urbanístico más importante en la regulación del territorio; allí se incluyen los criterios y normas sobre la renovación<sup>16</sup>, la protección de áreas históricas y edificios de valor patrimonial<sup>17</sup>, y un conjunto de procedimientos urbanísticos (englobamientos parcelarios, convenios urbanísticos, planes de sector, transferencia de edificabilidad, entre otros), que son objeto de debate y disputa entre los distintos agentes.

Para el sector inmobiliario (empresarios de la construcción, desarrolladores, inmobiliarias y profesionales de la arquitectura), este instrumento siempre ha sido y es objeto de discusión y negociación per-

12 Orienta las acciones a escala metropolitana pero no genera obligaciones a los propietarios.

13 Este instrumento (Ley N° 2.930/09) orienta el modelo de desarrollo territorial de la ciudad, no genera obligaciones a los propietarios y la normativa urbanística (Códigos) debe acogerse a sus lineamientos.

14 El CPU (Ley 449/00), genera obligaciones y establece límites al uso de la propiedad privada del suelo (parcelas) y sobre las edificaciones realizadas o a realizar. Define los indicadores urbanísticos de usos del suelo, edificabilidad, normas de tejido y áreas sujetas a la protección histórica, así como procedimientos para la modificación del mismo. La Constitución de la ciudad establece las Audiencias Públicas (no vinculantes) y la doble lectura legislativa previo a todo cambio de los indicadores urbanísticos vigentes.

15 Por zoning se entiende el proceso administrativo de distribución de los usos del suelo por zonas y la asignación de indicadores urbanísticos: entre ellos ocupación y edificabilidad de las parcelas (FOS y FOT), altura de la edificación, restricciones en materia de tejido edilicio, entre otras variables.

16 Sección 8° del CPU. Si bien su caracterización corresponde a áreas en las que existe la necesidad de una reestructuración integral, la mayoría de los Distritos Urbanísticos así denominados (RU) son las áreas linderas a las autopistas urbanas, donde no pueden localizarse viviendas. Esta Sección también incluye las Áreas de Desarrollo Prioritarias (ADP) cuyo objeto es la realización de desarrollos públicos y/o privados superadores de la situación actual.

17 Sección 10° del CPU. Estos Distritos (APH) comprenden ámbitos que por sus valores históricos, arquitectónicos, simbólicos y ambientales posee un alto significado patrimonial, siendo merecedores de un tratamiento de protección de sus características diferenciales.

manente, lo que ha alimentado lobbies legislativos en los distintos períodos de gobierno, promoviendo “actualizaciones” periódicas, a la medida de sus intereses de rentabilidad<sup>18</sup>.

Si bien es necesaria su actualización conforme a las dinámicas urbanas, nuevas demandas de suelo y vivienda, así como reordenar las actividades en el territorio, su manejo y aplicación es tema de unos pocos especialistas y su interpretación deviene, en la mayoría de los casos, “discrecional”, quedando a expensas de las burocracias administrativas de turno o de los bloques mayoritarios dentro de la Legislatura de la ciudad.

La mayoría de los conflictos y demandas por parte de ONG, organizaciones barriales, así como de los grandes desarrolladores e inmobiliarias, están vinculados a los cambios de uso y a obtener más edificabilidad.

Pero estas actualizaciones, al no considerar las dinámicas de consolidación y densificación del conjunto de la ciudad, han promovido procesos de renovación urbana y “verticalización”<sup>19</sup> indiscriminados, con sus correspondientes impactos sociales, patrimoniales y ambientales, en especial, sobre las redes de servicios urbanos, no siempre preparadas para recibir mayor densidad. La “verticalización”, o la multiplicación del suelo urbano en altura ha

18 Actualmente está en discusión un nuevo Código (“Código Urbanístico”) que modifica los indicadores urbanísticos e incorpora un conjunto de procedimientos de asociación público-privada y define nuevas áreas sujetas a la renovación urbana (barrios de La Boca y Barracas).

19 Nos referimos a la construcción en altura a través de distintas tipologías edilicias en “torre” (en co-propiedad) con aumento progresivo del número de pisos.

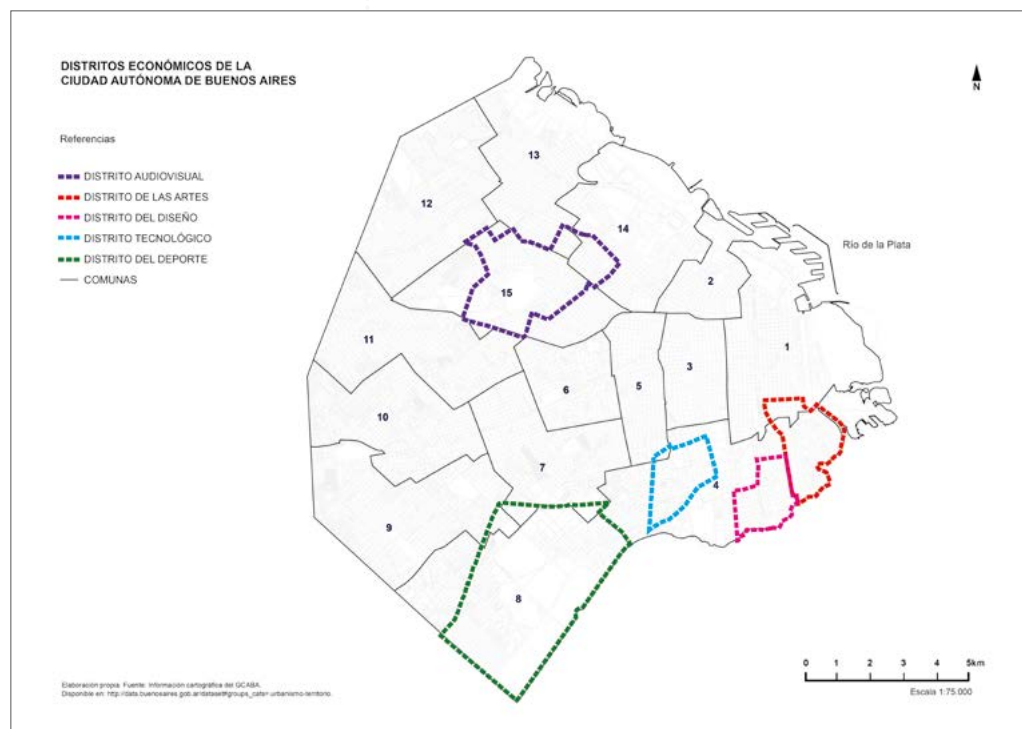


Figura 2. Distritos especializados de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Iliana Mignaqui-Serrano, Pablo Ciccolella-del-Vescovo.

generado extraordinarios beneficios a los desarrolladores inmobiliarios, pues es en ese proceso que el capital fundiario, productivo, inmobiliario y financiero realizan en un espacio-tiempo limitado, una estrategia de interés mutuo (De Souza, 1994).

A través de la actualización de instrumentos urbanísticos como el CPU (o “Código Urbanístico” según el proyecto actualmente en discusión), el Gobierno local, tanto desde el poder ejecutivo<sup>20</sup> como desde el poder legislativo, interviene en la producción y reproducción de suelo urbanizado bajo la presión de los distintos agentes. La forma en que se articulan y dirimen los intereses de los

<sup>20</sup> El organismo responsable de la aplicación de estas normas es el Ministerio de Desarrollo Urbano de la ciudad.

mismos no solo determina las formas de apropiación y transferencia de rentas diferenciales, sino también los procesos de valorización selectiva del espacio urbano.

En materia de desarrollo económico-territorial, desde el año 2000, el Gobierno de la CABA viene impulsando las denominadas “industrias creativas”<sup>21</sup> (Mignaqui, Ciccolella y Szajnberg, 2005) aprovechando el capital humano local. Desde el año 2008<sup>22</sup>, hasta la fecha, se han creado varios distritos especializados: Tecnológico (barrios de

<sup>21</sup> Las “industrias creativas” hacen un aporte significativo a la economía y el empleo de la ciudad, con un 9,19% del producto (PBG) y un 9,03% del empleo registrado (Observatorio de Industrias Creativas – GCBA, 2011).

<sup>22</sup> El organismo a cargo actual es el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (anteriormente Ministerio de Desarrollo Económico) es la autoridad de aplicación de las leyes que originaron los distritos.

Parque Patricios y Nueva Pompeya), Audiovisual (barrios de Palermo, Villa Ortúzar, Colegiales, Chacarita y La Paternal), Logístico (barrio de Villa Soldati), de las Artes (barrios de Constitución, San Telmo, La Boca y Barracas), del Diseño (barrio de Barracas) y del Deporte (barrios de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo)<sup>23</sup>. Los más desarrollados son el Distrito Tecnológico y el Distrito Audiovisual<sup>24</sup>. A excepción de este último, el resto de los distritos se localizan en el área sur de la ciudad, la más rezagada en materia de desarrollo urbano y donde se concentra la mayoría de los asentamientos precarios de la ciudad.

El sesgo adquirido por esta política a partir de 2008 (Gestión Macri) se enmarca en el modelo de “ciudad creativa” propuesto por Landry (2000) y desarrollado por otros autores como Florida (2002; 2005), en la cual el Estado a través de un conjunto de acciones (obras públicas, cambios en las normativas urbanísticas, exenciones impositivas, créditos) genera las condiciones para atraer a aquellos inversores interesados en radicarse dentro de estos distritos y promueve nuevas “áreas de oportunidad” para el mercado inmobiliario.

23 Ley 2972/08, Distrito Tecnológico; Ley 3876/11, Distrito Audiovisual; Ley 4348/12 Centro de Concentración Logística; Ley 4353/12, Distrito de las Artes; Ley 4761/13, Distrito del Diseño; Ley 5235/14, Distrito del Deporte.

24 En este caso el gobierno institucionalizó un agrupamiento especializado (cluster) preexistente y que surgió bajo la lógica de los empresarios y profesionales del sector audiovisual.

## Las políticas urbanísticas y de desarrollo económico-territorial

A continuación, se sintetizarán las principales políticas urbanísticas y de desarrollo económico-territorial llevadas adelante desde 1989 hasta la actualidad (2016)<sup>25</sup>, poniendo foco en las estrategias de renovación y rehabilitación urbana, tratando de identificar continuidades y rupturas. Asimismo, se tratará de poner en relieve el papel del capital inmobiliario y financiero (local y global) en las transformaciones de la centralidad, de la rentabilidad de los usos del suelo y en la estructura física y funcional de la ciudad.

Si bien en este estudio nos focalizamos en el análisis de los períodos de gestión de la ciudad comprendidos entre 1996 – 2016<sup>26</sup>, nos ha parecido necesario considerar el período previo a la aprobación del nuevo estatuto (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996) que la consagra como ciudad autónoma.

### Gestión 1989-1995<sup>27</sup>

Este período de gestión permite evaluar el impacto territorial de las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica<sup>28</sup> implementadas por el

25 La periodización se corresponde con los períodos de gestión en la ciudad de Buenos Aires, que ocurren cada cuatro años.

26 A partir de su autonomía los habitantes de la ciudad pueden elegir de manera directa a sus autoridades. La máxima autoridad es el jefe de Gobierno de la ciudad, su rango se asimila al de un gobernador provincial.

27 Gestión Intendente Carlos Grosso. En este período el Intendente era elegido por el presidente de la Nación.

28 Nos referimos a las leyes nacionales N°26.696/89 y N°23.697/89, respectivamente.

Tabla 1.  
Estrategias de renovación, recuperación, rehabilitación y redesarrollo en la ciudad de Buenos Aires 1989-2016

GESTIÓN	N°	TIPO DE ESTRATEGIA	INICIATIVA	INSTRUMENTO	ENFOQUE	LOCALIZACIÓN
1989 -1995	1	Recuperación antiguo Puerto Madero: recuperación, renovación y puesta en valor	Pública y asociación pública - privada (PPP)	Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM S.A.). Plan Maestro	Proyecto urbano - Urbanismo fragmentario	Área central histórica (Barrios de San Nicolás - Montserrat)
	2	Rehabilitación y puesta en valor Avenida de Mayo.	Pública	Programa	Proyecto urbano - Urbanismo fragmentario	Área central histórica
	3	Rehabilitación Manzana de San Francisco (con inclusión social)	Pública	Programa	Proyecto urbano	Área central histórica
	4	Rehabilitación ex Mercado de Abasto de Buenos Aires y renovación área de influencia	Privada Empresa IRSA	Proyecto urbano	Proyecto urbano - Urbanismo fragmentario	Barrios de Almagro y Balvanera
1996- 2000	5	Recuperación y mejora del espacio público	Pública	Programa	Espacio público y ciudadanía	Área central histórica y borde ribereño
	6	Revitalización Av. Corrientes: ensanche veredas, nuevo mobiliario urbano	Pública	Programa	Espacio público y ciudadanía	Macrocentro (Retiro, Recoleta, San Nicolás, Balvanera)
	7	Recuperación de la ribera del Río de la Plata	Pública	Programa "La ciudad y el río"	Desarrollo sustentable	Borde ribera Río de la Plata
2000 -2007	8	Redesarrollo del área sur (reequilibrar desigualdad norte - sur de la ciudad)	Pública	Corporación Buenos Aires Sur (CBAS S.E.)	Planificación estratégica. Desarrollo económico - territorial	Barrios La Boca, Barracas, Pompeya, Villa Riachuelo, Villa Lugano, Villa Soldati, Mataderos, San Cristóbal, Constitución
	9	Rehabilitación Barrio Constitución	Pública	Programa	Desarrollo económico - territorial	Barrio Constitución
	10	Renovación y rehabilitación Barrio La Boca	Pública	Programa	Desarrollo económico - territorial	Barrio La Boca
2007 -2011	11	Mejora del espacio público y de la accesibilidad	Pública	Programa	"Smart city" - "ciudad sustentable"	Toda la ciudad
	12	Redesarrollo área sur: traslado sede de gobierno de la ciudad (Proyecto nuevo Centro Cívico)	Pública	Proyecto urbano	Desarrollo inmobiliario - "industrias creativas"	Barrios Parque Patricios / La Boca
	13	Redesarrollo: Distrito tecnológico	Pública y desarrollo privado	Programa	"Smart - city" - "industrias creativas" - Des. inmobiliario	Barrios Parque Patricios – Nueva Pompeya
	14	Redesarrollo: Distrito Audiovisual	Desarrollo privado	Programa	"Smart city" -"industrias creativas"	Barrios Palermo - Villa Ortúzar - Colegiales- Chacarita - La Paternal)
	15	Renovación urbana área ex Autopista AU3	Pública y desarrollo privado	Programa - Proyecto urbano	Desarrollo inmobiliario - "gentrificación"	Saavedra - Villa Urquiza
2011 -2015	16	Renovación urbana área Parque Alte. Brown: Villa Olímpica. Creación de Distrito Deportivo	Pública y desarrollo privado	Plan Comunal (Comuna 8) - Proyecto urbano	Desarrollo económico - territorial e inmobiliario	Barrio Villa Lugano
2015 -	17	Renovación urbana: Polo de la Innovación	Pública y desarrollo privado	Agencia de Bienes de la Ciudad S.E.	"Smart city" - Desarrollo inmobiliario	Barrio Núñez
	18	Renovación urbana: Paseo del Bajo	Pública y desarrollo privado	Proyecto Urbano	Accesibilidad - "Smart city"- desarrollo inmobiliario	Barrios La Boca, San Telmo, Montserrat, San Nicolás, Retiro

Fuente: Iliana Mignaqui-Serrano, Pablo Ciccolella-del-Vescovo.

Gobierno Nacional (Gobierno Menem). En este marco, el Gobierno Nacional y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires concretaron un conjunto de acuerdos institucionales (leyes, ordenanzas municipales, programas de acción conjuntos) que facilitaron la puesta en marcha de intervenciones urbanas y grandes proyectos urbanos para los cuales fue necesario actualizar las normas urbanísticas de la ciudad (CPU) y generar condiciones jurídicas, administrativas y fiscales para facilitar la llegada y operatividad del capital corporativo global, en particular capital inmobiliario y financiero<sup>29</sup>.

La operación paradigmática de la década fue la estrategia de renovación, recuperación y redesarrollo del antiguo Puerto Madero para lo cual se creó una Corporación pública de desarrollo<sup>30</sup>. Esta operación, que se encuadra dentro del urbanismo fragmentario o por “partes” y se implementa dentro de la lógica de los grandes proyectos urbanos, ampliamente difundidos en la década de los 90 (recuperación portuaria y de frentes marítimos), si bien debió sortear críticas también logró amplios consensos. Es la primera operación urbana en la ciudad del tipo public-private partnership (PPP).

29 Entre los desarrolladores internacionales pueden mencionarse a los empresarios Donal Trump, Ted Raymon (responsable del desarrollo Navy Yard en Boston) y Georges Söros.

30 La Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM S.A.), fue creada por Ley N° 1279/89. Es una sociedad anónima cuyos dos accionistas son el Estado Nacional y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. El Gobierno Nacional le transfirió a la Municipalidad el dominio de las tierras y demás inmuebles portuarios; su área de actuación es de 170 has. En este polígono no había población residente, lo que facilitó la implementación del proyecto.

En este período también se pusieron en marcha los Programas de rehabilitación de la Av. de Mayo y de la Manzana de San Francisco<sup>31</sup>, la puesta en valor del casco histórico (Barrio de San Telmo y Montserrat) y del área central histórica, definiendo grados de protección y procedimientos de catalogación edilicia. Asimismo, se iniciaron un conjunto de obras para controlar las inundaciones en el barrio de La Boca y se puso en marcha un Programa de renovación urbana cuyo objetivo fue la promoción turística a partir del patrimonio cultural del barrio.

La lógica inmobiliaria prevaleció por sobre los intereses de los habitantes y desde entonces el barrio ha sido objeto de numerosos conflictos sociales, en particular, por desalojos forzados frente al avance de desarrollos inmobiliarios residenciales orientados a sectores medios. La “turistificación” del barrio asociada a procesos de renovación urbana no han cristalizado aún en un cambio rotundo de la identidad barrial, pero es posible que esto suceda en el mediano plazo. Como sostiene García Canclini en el plano simbólico la identidad aparece no como una esencia intemporal sino como una construcción que se relata (García Canclini, 1995).

A través de la promoción pública y el desarrollo privado se formularon otras estrategias de renovación urbana (no concretadas) localizadas sobre el

31 Este Programa, que contó con la asistencia financiera de la Junta de Andalucía, permitió la inclusión social de sus habitantes y la mejora de su calidad de vida.





Figura 3. Renovación antiguo Puerto Madero–Sector Este.

Fuente: Iliana Mignaqui-Serrano, Pablo Ciccolella-del-Vescovo.

área central y borde ribereño del Río de la Plata, entre ellas: la renovación del área y recuperación de la Estación Ferroviaria de Retiro (93 has); el traslado del Aeroparque metropolitano y construcción de una “Aeroisla” en el Río de la Plata (173 has), y la renovación y reestructuración de las estaciones ferroviarias de la ciudad y sus áreas de maniobra (alrededor de 500 has). Otro proyecto urbano del período, en este caso promovido por la empresa

IRSA<sup>32</sup>, fue la rehabilitación del edificio del ex Mercado del Abasto<sup>33</sup> y la renovación urbana del área de influencia.

Como en otras ciudades del mundo, los mercados frutihortícolas fueron relocalizados de las áreas centrales por las molestias que ocasionaban dando lugar a operaciones de rehabilitación urbana y reciclaje edilicio. Este es el caso de Les Halles, en París o Covent Garden, en Londres. Luego de la quiebra de la Sociedad Anónima (SAMAP) que lo administraba, el edificio fue comprado por IRSA, asociada entonces al empresario Georges Söros.

La nueva sociedad compró, además, un conjunto de edificios vecinos para promover la posterior renovación y redesarrollo del área. Este proyecto generó conflictos a causa del desplazamiento de población de sectores medio-bajos y bajos que vivían en el barrio, pequeños comerciantes y trabajadores, muchos de ellos del ex Mercado de Abasto (Kozak, 2012).

### Gestión 1996-2000<sup>34</sup>

Las principales políticas urbanísticas llevadas adelante en esta gestión estuvieron orientadas a la recuperación y mejora del espacio público; esto incluyó la revisión de concesiones y permisos de uso<sup>35</sup>, el ensanche peatonal de la Av. Corrientes y la puesta en marcha del Programa “La Ciudad y

32 Inversiones y Representaciones S.A.

33 Localizado en el barrio de Balvanera, fue construido en 1931 por la Sociedad Anónima Mercado de Abasto Proveedor (SAMAP). El edificio fue catalogado como bien patrimonial.

34 Este es el primer gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Su primer Jefe de Gobierno fue Fernando de la Rúa.

35 Estas acciones se concentraron en la Costanera Norte y Sur y en el parque Tres de Febrero. En este gobierno se recuperaron numerosas hectáreas de espacios públicos privatizados y concesionados durante la gestión 1989-1996.

el Río” que no sólo permitió recuperar numerosas hectáreas concesionadas para el uso público sino también que puso en valor el paseo de la Costanera Sur, uno de los más emblemáticos de la ciudad.

El inicio de un nuevo ciclo recesivo en la economía (1998) frenó la dinámica constructiva y las operaciones de compra-venta de propiedades. Muchas de las empresas de *real estate* internacional que habían llegado al país a principio de los ‘90 empezaron a vender sus activos y/o a cerrar sus sedes en Buenos Aires. Este período se caracterizó por su preocupación en la puesta en valor del espacio público como ámbito de construcción de ciudadanía y por una preocupación por el ambiente y la promoción del desarrollo sustentable<sup>36</sup>.

#### Gestión 2000-2007<sup>37</sup>

La política urbana llevada adelante en este período intentó resolver el desigual desarrollo entre el área norte y sur de la ciudad, adoptando un enfoque de desarrollo económico – territorial. Para ello el GCBA creó la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (CBAS S.E.)<sup>38</sup> cuyo objeto es el desarrollo integral del área sur, y administrar en fideicomiso<sup>39</sup> los bienes de dominio privado<sup>40</sup> que la ciudad posee en su polígono de actuación. En el

36 Conforme a lo establecido en la Constitución de la ciudad (Título segundo, Cap. 4° Ambiente, Art. 26) se inician los estudios para la formulación del Plan Urbano Ambiental de la ciudad.

37 Jefe de Gobierno A. Ibarra (2000-2004) y J. Telerman (2004-2007).

38 Ley N° 479/00. Su único accionista es el GCBA y su polígono de actuación ocupa un área de 6.850 has donde viven aproximadamente 800.000 habitantes.

39 El fideicomiso en Argentina fue creado por la Ley N° 24.441 (BO 16/01/95).

40 Bienes públicos afectados al uso privado del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

área sur se localiza casi la totalidad de las “villas” y “asentamientos precarios”<sup>41</sup> de la ciudad, establecimientos industriales de gran tamaño, numerosos equipamientos recreativos y deportivos y la mayor reserva de tierra vacante de dominio de la ciudad.

A diferencia de la Corporación Antiguo Puerto Madero creada en los noventa, la CBAS S.E. no se propuso la venta inmediata de inmuebles sino su valorización a través de la formulación de un “Banco de proyectos” que le dieran un nuevo destino (usos) y asignación social (Mignaqui, 2012). La CBAS S.E. está facultada para asociarse con otros niveles del Estado y actores privados para promover proyectos residenciales, comerciales, productivos que permitan la radicación de actividades y que generen empleos en el sur de la ciudad (proyectos de reconversión de usos del suelo y redesarrollo).

El Plan Estratégico de desarrollo económico-territorial formulado en el año 2001 no pudo llevarse adelante por la crisis política e institucional argentina que estalló en diciembre de ese año. Entre las principales estrategias propuestas podemos mencionar el Programa de Rehabilitación Integral del barrio Constitución, el Programa de Renovación y Rehabilitación Integral del barrio La Boca<sup>42</sup> (Mignaqui, 2012). No obstante, en esta gestión de

41 Las “villas” son asentamientos precarios que por su extensión territorial, número de población y antigüedad son reconocidas en los censos nacionales de población y vivienda y también en las políticas habitacionales. El término equivale a las “favelas” en Brasil o las “barriadas” de Perú. Los asentamientos precarios son más pequeños en tamaño y población y no son reconocidos censalmente.

42 Ambas estrategias preveían la inclusión social de los habitantes barriales y la mejora de sus condiciones de vida.

gobierno se lograron poner en marcha importantes políticas para el hábitat popular y dar el primer paso en la promoción de las “industrias creativas”, creando el Centro Metropolitano de Diseño (CMD) en el barrio de Baracas<sup>43</sup>.

Gestión 2007-2011 y 2011-2015<sup>44</sup>

En el primer período de gobierno (2007-2011), si bien se dio continuidad a algunas de las políticas puestas en marcha en la gestión anterior, como el desarrollo del área sur, el sesgo fue diferente. Bajo el enfoque de la *smart city* y el “desarrollo sostenible” el principal objetivo de la gestión urbana se orientó a ampliar “la frontera de prestigio” hacia algunos barrios degradados del área sur de la ciudad<sup>45</sup> y a generar nuevas “áreas de oportunidad” inmobiliaria.

Desde esta perspectiva las obras se focalizaron en la mejora del espacio público, de la accesibilidad vehicular y peatonal, reordenamiento del transporte público<sup>46</sup>, promoción de nuevos proyectos urbanos a partir de estrategias de renovación urbana y creación de distritos especializados.

Entre estos proyectos podemos mencionar la construcción de un nuevo Centro Cívico, el traslado del Banco de la Ciudad y la creación de un Distrito Tecnológico. Aunque el Gobierno convocó a un Con-

curso de ideas urbanísticas para el nuevo Centro Cívico, la iniciativa tuvo un fuerte rechazo por parte de los profesionales de la salud<sup>47</sup> que se organizaron y resistieron en el lugar para evitar el traslado. En cuanto al traslado de la sede de Gobierno y demás dependencias de la CABA, finalmente se resolvió en dos edificios, uno rehabilitado y alquilado (ex Fábrica Canale) denominado Palacio Lezama y otro proyectado por Norman Foster y que originalmente iba a albergar la sede del Banco de la Ciudad.

A través del Ministerio de Desarrollo Económico (actualmente Ministerio de Modernización e Innovación) se promovió la sectorización de la ciudad en un conjunto de distritos especializados bajo el enfoque de la “ciudad creativa” (Landry, 2000; Florida, 2002, 2005). Se parte del supuesto de que la contigüidad física (aglomeración de agentes, instituciones, empresas) en espacios acondicionados ad hoc resulta positiva no solo para el desarrollo urbano sino también para el desarrollo económico-productivo. En el primer período de gestión se crearon el Distrito Tecnológico<sup>48</sup>, cuyo objetivo fue promover la radiación de empresas informáticas y de tecnologías de la comunicación (TIC) y el Distrito Audiovisual<sup>49</sup>.

Si bien estas acciones públicas mejoraron y valorizaron barrios que durante décadas, o no estuvieron en la agenda de las políticas públicas o no pudie-

43 Para su creación se rehabilitó el antiguo edificio el “Mercado del Pescado” y se lo acondicionó para albergar “incubadoras” de empresas vinculadas al diseño.

44 Se han agrupado dos períodos de gobierno porque la gestión se corresponde con el mismo Jefe de Gobierno de la Ciudad (Mauricio Macri), actual presidente argentino.

45 Nos referimos a los Barrios de Parque Patricios y Barracas.

46 Incluye la extensión de líneas de subterráneos, corredor exclusivo para buses (Metrobús) y red de bicisendas.

47 El proyecto debía localizarse donde funcionan antiguos hospitales públicos y el proyecto no había sido debatido con los profesionales y trabajadores de la salud que allí trabajan.

48 Ley N° 2972/08, comprende un polígono de los barrios de Parque Patricios y Nueva Pompeya.

49 Ley N° 3876/11, se localiza en el área norte de la ciudad y comprende los barrios de Palermo, Villa Ortúzar, Colegiales, Chacarita y La Paternal.

ron concretarse (como en la gestión 2000-2004), el Gobierno de la CABA a través de una política de renovación urbana implícita cede rentas al sector privado. Quienes más se beneficiaron fueron los pequeños y medianos inversores locales que compraron viejas propiedades<sup>50</sup>, que, junto a desarrolladores, inmobiliarias y bancos locales, luego comercializaron sus nuevos productos inmobiliarios para sectores medios.

Estas acciones desplazaron a los antiguos pobladores y excluyeron a sectores medio-bajos del acceso a la vivienda o del alquiler por el incremento de los precios. En todos los casos, el Gobierno de la ciudad perdió una oportunidad para captar las plusvalías urbanas generadas por las obras públicas y las actualizaciones realizadas al Código de Planeamiento de la Ciudad.

Otro proyecto de renovación urbana implícito fue el de recuperación de la traza de la ex Autopista AU3<sup>51</sup>. Luego de treinta años de disputas entre los ocupantes, expropietarios y vecinos con los distintos gobiernos de turno, en esta gestión se puso en marcha el proyecto de recuperación de la traza y construcción de nuevas viviendas, dando soluciones habitacionales solo a algunas de las 320 familias afectadas<sup>52</sup> y expulsando a otras. Nuevamente,

50 La mayoría de estas propiedades fueron demolidas y reemplazadas por edificios de vivienda multifamiliar en propiedad horizontal.

51 Con la intención de hacer una nueva autopista urbana, en 1976 y bajo la dictadura militar, se expropiaron más de 800 viviendas. La traza afecta aproximadamente 15 has. del norte de la ciudad. La autopista no se realizó y las viviendas expropiadas, fueron ocupadas, generando un nuevo asentamiento informal.

52 La estrategia urbanística se apoyó en la mejora del espacio público, de la accesibilidad y seguridad barrial, la actualización de los indicadores urbanísticos (mayor edificabilidad) y el parcelamiento para su posterior venta y desarrollo inmobiliario.

a través de la venta de tierras públicas y el desarrollo privado el GCBA transfirió los beneficios al sector inmobiliario. Vale aclarar que el área de intervención de este proyecto se encuentra alejada del área central.

En el segundo período de gobierno (2011-2015) se consolidaron las políticas de renovación urbana implícitas y se dio continuidad a la política de creación de distritos especializados. Más allá de las críticas que se han hecho al modelo de la “ciudad creativa” y que no discutiremos en este numeral, el GCBA ha venido reforzando esta política creando cuatro nuevos distritos: el Centro de Concentración Logística; el Distrito de las Artes; el Distrito del Diseño y el Distrito del Deporte ; este último en el marco del Plan para la Comuna 8 (en el extremo sudoeste de la ciudad) que comprende el proyecto de la “Villa Olímpica” para los Juegos de la Juventud del 2018<sup>53</sup> y la creación de “barrios nuevos”<sup>54</sup> ubicados dentro de la Comuna.

En síntesis, todos los distritos especializados comparten la misma lógica política, la generación de condiciones para el desarrollo del capital privado, ya sea fundiario, inmobiliario o productivo. Hasta la fecha, más que lograr aumento de productividad en las distintas ramas de actividad, lo que ha sucedido es que se ha expandido un nuevo proceso de valorización inmobiliario impactando en el aumento de los precios de los inmuebles en los barrios

53 Este Programa de renovación urbana no ha expulsado población residente ya que fue desarrollado en un área vacante de propiedad de la ciudad.

54 Se refiere a la urbanización de las “villas” localizadas dentro de la Comuna 8.

afectados por esta política. Mientras los inversores y desarrolladores locales se apropian de la “brecha de renta” (Smith, 1987) los antiguos habitantes del barrio son expulsados por la presión inmobiliaria.

Como ha sido estudiado, las mejoras en la accesibilidad y ampliación de la oferta del transporte público podrían actuar desde el punto de vista simbólico como un dispositivo gentrificador capaz de coadyuvar tanto a la imposición de una urbanidad específica asociada a las clases medias (Janoschka, Sequera y Salinas, 2014), como a la emisión de señales a los inversores inmobiliarios y potenciales nuevos usuarios ascendentes.

Gestión 2015<sup>55</sup> (en curso)

La tercera gestión del mismo partido político (PRO) pero con un nuevo Jefe de Gobierno<sup>56</sup>, logró la aprobación legislativa para crear una Agencia de Bienes de la Ciudad cuyo objeto es poder disponer de los bienes inmuebles de dominio privado del GCBA, no comprendidos dentro de las áreas de actuación de las Corporaciones existentes (CAPM S.A. y CBAS S.E.) y del Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

Esta nueva Agencia<sup>57</sup> tiene entre sus proyectos la construcción de un Polo de la Innovación<sup>58</sup>, en el barrio de Núñez, actualmente concesionada al Club

55 Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta.

56 El ex Jefe de Gobierno Mauricio Macri fue electo presidente de la Nación en diciembre de 2015.

57 Ley N° 5.558/16.

58 Se ha puesto en venta la tierra y se llamó a un Concurso de ideas urbanísticas para el proyecto.

Tiro Federal. Esta decisión ha generado numerosos reclamos por parte de organizaciones sociales en defensa de los bienes inmuebles públicos, pues a través de la venta de los mismos el Gobierno de la ciudad sigue alimentando al mercado inmobiliario en la reproducción de sus ciclos de negocios.

Otra estrategia de renovación urbana en curso es el proyecto del “Paseo del Bajo” y completamiento de la autopista ribereña<sup>59</sup> que ya provocó un aumento de los precios de los inmuebles localizados frente a su traza y la de los nuevos emprendimientos inmobiliarios lanzados por el mercado, apoyados en el “prestigio” generado por la operación Puerto Madero.

Desde el inicio de la gestión del partido actualmente en el Gobierno de la ciudad (2007) hasta hoy ha habido continuidad en el enfoque de las políticas urbanísticas de la ciudad a las que se suman la de turismo y cultura, estas últimas encuadradas en el marketing urbano<sup>60</sup>; estas últimas políticas, acompañadas por exenciones fiscales, favorecen la participación privada en el financiamiento de los proyectos culturales y urbanísticos, haciendo prevalecer la lógica del beneficio económico.

Como síntesis del análisis de las principales estrategias de RRR llevadas adelante por el GCBA en el período bajo estudio, podemos concluir que independientemente del sesgo político partidario del go-

59 Esta iniciativa vine a completar el Proyecto de recuperación del antiguo Puerto Madero iniciado en 1992.

60 El Festival Internacional de Teatro, el Festival Internacional de Cine Independiente o el Campeonato Mundial de Baile de Tango se han convertido en la “marca” distintiva de la ciudad a nivel internacional.



bierno de turno, las estrategias y procedimientos de renovación y rehabilitación urbana no se han reglamentado dentro del CPU —el principal instrumento urbanístico vigente— y tampoco en la propuesta del nuevo Código Urbanístico en discusión.

En este último, ambas estrategias están asociadas a procedimientos de transferencia de coeficientes de constructibilidad (TCC) de una zona a otra de la ciudad, pensando en el potencial beneficio de los desarrolladores privados y no en una política de mejoramiento del hábitat e inclusión social. Tampoco se han implementado regulaciones al mercado de suelo y vivienda en la ciudad ni reglamentado los procedimientos de captación de plusvalía urbana vinculados a procesos de renovación urbana.

Bajo el enfoque de la smart city y la “ciudad creativa”, el “ennoblecimiento” de barrios degradados a través de operaciones de mejora del espacio público y la comercialización de nuevos productos inmobiliarios orientados a jóvenes profesionales y familias de sectores medios y medio-altos encubren procesos de valorización selectiva del espacio urbano que aumentan la exclusión de los habitantes históricos de los barrios de la ciudad y de los sectores medio-bajos que antes encontraban en estos barrios una posibilidad de vivir en la ciudad.

Otra característica de estas estrategias de RRR es que asociadas a políticas de promoción turística y cultural promueven la protección y puesta en valor

del patrimonio cultural como un nuevo objeto de consumo, mercantilizando bienes y personas.

Como hemos intentado explicar, si bien BA ha estado sujeta, como la mayoría de las ciudades latinoamericanas en el siglo XX y lo que va del corriente siglo, a las distintas ideas y prácticas sobre la RRR formuladas y aplicadas en otros países, presenta especificidades que deben ser consideradas para comprender los procesos de transformación urbana en curso.

Especificidades locales que plantean variantes al proceso gentrificador descrito en buena parte de la literatura internacional y que incluso pueden llegar a cuestionarlo, lo que hace evidente la necesidad de una interrogación crítica permanente acerca de las categorías analíticas que utilizamos y sus respectivos contextos de referencia.

Para el caso de Buenos Aires hemos analizado cómo, en algunas estrategias de renovación y redesarrollo (Distrito Tecnológico en el barrio Parque Patricios), las transformaciones en curso son aceptadas por la mayoría de los habitantes, aunque muchos de ellos forman o formarán parte de la futura población excluida de los beneficios de las mismas. En este caso las obras públicas ligadas a la mejora de la accesibilidad tienen un peso simbólico importante para la población y son asociadas a la “modernización” y “desarrollo” del barrio.

En otros, como en el barrio de La Boca, la propia historia barrial, el déficit sociohabitacional y socioambiental, sumado a la presión inmobiliaria para

el desarrollo de emprendimientos residenciales y comerciales vinculados al turismo, presentan un mosaico de intereses más complejo y fragmentado.

En cuanto al accionar del Estado local, analizado a través de los distintos períodos de gestión, hemos constatado continuidades y rupturas con respecto a las políticas de RRR aquí tratadas. La principal continuidad está dada por el avance del capital privado como reconfigurador del espacio, en algunos casos promovidos directamente por las políticas locales, en otras por decisiones macroeconómicas, pero que en todos los casos ha ido sosteniendo un proceso de valorización selectiva del espacio urbano, generando procesos de exclusión en la mayoría de los barrios de la ciudad.

Las mejoras sobre el espacio público, en la accesibilidad y ampliación de la oferta del transporte público, muy valoradas por la mayoría de los habitantes, según donde se localicen, también se han convertido en estrategias de valorización del espacio urbano sin mediar procedimientos y regulaciones públicas que le permitan al Gobierno local recuperar parte de las inversiones realizadas para ser redistribuidos en obras necesarias para las Comunas menos atractivas para el capital inmobiliario.

Del mismo modo que debemos interrogarnos acerca de quién es el sujeto gentrificador y profundizar los estudios que evalúen el impacto de estos procesos definiendo variables precisas y comparables entre casos de estudio, también debemos interrogarnos acerca de quiénes son los sujetos beneficia-

rios de las políticas de renovación, rehabilitación y redesarrollo urbano puestas en marcha en estas últimas décadas en el marco de una nueva crisis del capitalismo.

Argentina, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Plan de acción de la Corporación Buenos Aires Sur (s.f.). *La rehabilitación integral del barrio de Constitución*. Registro digital en CD ROM, 2001.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (2015). *De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Arantes, O. (1998). *Urbanismo em fim de linha: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica*. São Paulo: EDUSP.

Barros, C. (dir.). (1997). *El centro histórico: ayer, hoy y mañana*. México: INAH.

Berman, M. (1982). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Madrid: Siglo XXI.

Bourdin, A. (1984). *Le patrimoine réinventé*. Paris: PUF.

Carrión, F. (agosto, 2005). El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. *Revista EURE*, 31(93), 89-00.

Checa A. y M. M. (marzo, 2011). Gentrificación y cultura: algunas reflexiones. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15(914). Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/b3w-914.htm>

Choay, F. (1965). *L'Urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*. Paris : Éditions du Seuil.

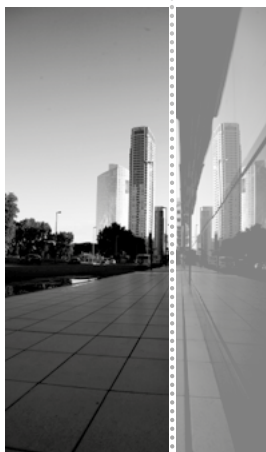
Choay, F. (1992). *L'allégorie du patrimoine*. Paris : Éditions du Seuil.

Choay, F. (2006). *Pour un anthropologie de l'espace*. Paris: Éditions du Seuil.

Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2002). Buenos Aires: Sociospacial impacts of the development of global city functions.

- En Saskia Sassen (Ed.), *Global Networks. Linked Cities* (pp. 309-325). New York: Routledge.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (abril, 2009). Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Centro - h Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, (3), 91-101.
- De Sola - Morales, I. (2002). *Territorios*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- De Souza, M. A. (1994). *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Delgadillo, V., Díaz, I. y Salinas, L. (coords). (2015). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina* (p.416). México: Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Díaz Parra, I. (junio, 2013). La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, 18(1030). Recuperado de :<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1030.htm>
- Duque, R. (junio, 2010). El concepto de *gentrification* en España: reflexión teórica y debate terminológico. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15(875). Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/b3w-875>.
- Ferreira, F.H.G., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.F., Lugo, M. A. y Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0
- Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*. Nueva York: Routledge.
- Florida, R. (2002). *The Rise of The Creative Class*. Recuperado de <http://www.washingtonmonthly.com/features/2001/0205.florida.html>
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- García Canclini, N. (1990). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- García, L.M. (diciembre, 2001). Elitización: propuesta en español para el término gentrificación. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(332) Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-332.htm>
- Giglia, A. (julio/diciembre de 2013). Entre el bien común y la ciudad insular: la renovación urbana en la Ciudad de México. *Alteridades*, 23(46), 27-38.
- Glass, R. (1964). *London: aspects of change* (Report No. 3). Centre for Urban Studies. London: MacGibbon & Kee.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI.
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. Nueva York: Random House.
- Janoschka, M., Sequera, J. y Salinas, L. (septiembre, 2014). Gentrificación en España y América Latina: Un diálogo crítico. *Revista de Geografía Norte, Grande* (58). Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000200002>
- Junta de Andalucía. Municipalidad de Buenos Aires (1991). *Rehabilitación Manzana de San Francisco. Proyecto y Gestión*. Buenos Aires: ICI/Junta de Andalucía/MCBA.
- Kozak, D. (2012). El Proyecto Abasto. Sus antecedentes y materialización. En Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (comps.), *Grandes Proyectos Urbanos* (pp. 145-180). Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- Leal, A. (julio/diciembre 2007). Peligro, proximidad y diferencia: negociar fronteras en el centro histórico de la ciudad de México. *Alteridades*, 17(34), 27-38.
- Ley, D. (1983). *A social geography of the city*. Nueva York: Harper and Rau.

- Liernur, F. y Pschepiurca, P. (2008). *La red austral. Obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina (1924-1965)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo 3010.
- Marcuse, P. (1985). Gentrification, abandonment and displacement: connections, causes and policy responses in New York City. *Journal of Urban and Contemporary Law*, 28, 195-240.
- Mignaqui, I. (2012). La Corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa. En Margarita Gutman (Comp.), *Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas* (pp. 283-326). Quito, Ecuador: OLACCHI.
- Mignaqui, I., Ciccolella, P. y Szajnberg, D. (17 al 20 de octubre, 2005). Clusters creativos en la ciudad de Buenos Aires: estudios de cine y televisión, moda y diseño en “Palermo Hollywood” y “Palermo Soho”. En *Actas 41º Congreso ISOCARP*. Bilbao, España: Registro Digital en CD ROM.
- Mignaqui, I. y Elguezabal, L. (1997). Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la *ciudad global* y la *ciudad excluyente*. En Hilda Herzer (ed.) *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de Buenos Aires. muchos* (pp. 195-240). Buenos Aires: Ediciones del CBC, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Monclús, J.(coord.) (2011). Paradigmas urbanísticos y proyectos integrados. Entre el urbanismo arquitectónico y el ecourbanismo paisajístico. *Proyectos integrados de arquitectura, paisaje y urbanismo*. Colección Actas (3107), 42-59.
- Pérez, F. (2005). La renovación urbana en contexto. En (s.ed.) *De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá* (pp. 21-31). Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Roca, J. (1995). *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA).
- Sassen, S. (1999). *La Ciudad Global: New York, Londres, Tokio, Buenos Aires*. Argentina: Eudeba.
- Sabatini, F., Robles, M. S., Vásquez, H. (2009). Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica. *Revista Universidad de Oviedo*, 18-25.
- Salinas, L. A. (28 de junio al 3 de julio, 2011). La gentrificación en el contexto latinoamericano. En *X Actas del Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana* (pp. 93-102). Oviedo, España: Universidad de Oviedo y Asociación de Geógrafos Españoles.
- Segado, F. y Espinosa, V. (mayo, 2015). La ciudad herida. Siete ejemplos paradigmáticos de rehabilitación urbana en la segunda mitad del siglo XX. *Revista EURE*, 41(123), 103-129.
- Smith, N. (abril de 1982). Gentrification and uneven development. *Economic Geography*, 58, 139-155.
- Smith, N. (September, 1987). Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers*, 77(3), 462-465.
- Theodore, N. y Martin, N. (August, 2007). Migrant civil society: New voices in the struggle over community development. *Journal of Urban Affairs*, 29(3), 269-287.
- Zukin, S. (1989). *Loft living: Culture and capital in urban change*. New Jersey: Rutgers University Press.



Fotografía: Puerto Madero  
Fuente: Marcelo Cantó en Pixabay



CONTENIDO

Introducción ..... 176

La tendencia global de la renovación contra  
las identidades glocales ..... 177

Estrategia emergente de cambio en la política del turismo  
dominicano ..... 183

La gran intervención en el centro histórico ..... 184

El proyecto de la discordia: Las ruinas del monasterio de San  
Francisco..... 186

Referencias..... 191

Domínguez, M. (2019). Tendencias globales, incomprensiones locales: las renovaciones de Santo Domingo, República Dominicana. En Yory, C. M. (Ed.), *Renovación urbana. Globalización y patrimonio* (pp. 175-191). doi: 10.14718/9789585456624.2019.9

1 Arquitecta, restauradora e investigadora dominicana, egresada de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña -UNPHU. Master en Arquitectura Tropical Caribeña y en Educación Superior. Docente en la licenciatura de Arquitectura y en Maestrías. Miembro del CODIA, RIGPAC, Fundación PALM, ICOMOS, APTI, ADOPRODI y AIDECA. Presidenta del DoCoMoMo dominicano. Coordinadora de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Artes de la UNPHU.